

## COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2024-2025

### OPINIÓN CONSULTIVA 01-2024-2025-CCR/CR

**Solicitantes:** Congresista Pasión Neomías Dávila Atanacio, en su calidad de Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del periodo anual de sesiones 2023-2024.

**Materia:** Régimen Especial de Seguridad Social de Trabajadores y Pensionistas Pescadores.

#### I. IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

Mediante Oficio N° 01513-2023-2024-CTSS/CR, de fecha 08 de mayo de 2024, el congresista Pasión Neomías Dávila Atanacio, en su calidad de presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del periodo anual de sesiones 2023-2024 y en mérito al acuerdo adoptado en su vigésima primera sesión ordinaria del 7 de mayo de 2024, solicita a la Comisión de Constitución y Reglamento emita opinión **“sobre si el predictamen recaído en los proyectos 3032/2022-CR, 5623/2022-CR, 6380/2023-CR, 7068/2024-CR Y 7386/2023-CR, crea o no un nuevo impuesto”**.

Estando al contenido del oficio antes referido, se solicita que esta Comisión realice, en particular, un análisis técnico sobre los alcances de la modificación de los artículos 31 y 32 de la Ley 30003, Ley que regula el régimen especial de seguridad social para los trabajadores y Pensionistas Pesqueros, en lo relativo a los aportes que se transfieren al Fondo Consolidado de Reservas Previsionales, a fin de continuar otorgando una pensión de jubilación al pescador, a los pensionistas comprendidos en la declaración de disolución y liquidación de la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador y a los trabajadores pescadores que tenían expedito el derecho a una pensión al momento de la declaración de disolución y liquidación de dicha caja. Asimismo, consulta si el establecimiento de una nueva fuente para los recursos del Fondo Extraordinario del Pescador (FEP) a cargo de las empresas industriales pesqueras, a fin de reflotar el Fondo y proyectar su financiamiento a largo plazo, constituye la creación de un nuevo impuesto.

Cabe precisar que, en el referido Oficio N° 01513-2023-2024-CTSS/CR, de fecha 08 de mayo de 2024 se adjuntó el texto del mencionado predictamen, fechado en abril de 2024; no obstante, a la fecha de emisión del presente informe, el referido predictamen fue aprobado en la sesión del 11 de junio de 2024 por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social y publicado en la página web del Congreso de la República<sup>1</sup>.

## II. SOBRE LA COMPETENCIA DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO PARA EMITIR LA PRESENTE OPINIÓN

La competencia de la Comisión de Constitución y Reglamento para emitir la presente opinión, se justifica tomando en cuenta lo previsto en los artículos 34 y 71 del Reglamento del Congreso, que faculta a las Comisiones Ordinarias a presentar informes de opinión para absolver consultas especializadas sobre cualquier asunto que se les consulte, y además establece la obligación de que estos informes, serán bien fundamentados, precisos y breves, conforme a los siguientes términos:

### **“Artículo 34.- Las Comisiones. Definición y Reglas de Conformación**

Las Comisiones son grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública. Asimismo, les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolucón de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia. Cada comisión está integrada por miembros titulares y accesitarios, con excepción de la Comisión de Inteligencia, cuyos miembros son titulares y permanentes, no contando con miembros accesitarios. Los miembros accesitarios reemplazan en caso de ausencia, al respectivo titular del mismo grupo parlamentario, para los efectos del cómputo del quórum y de las votaciones, sin perjuicio de los derechos que les corresponden como Congresistas [...] [Énfasis agregado].

### **“Informes**

**Artículo 71.** Los informes son los instrumentos que contienen la exposición detallada del estudio realizado, de lo actuado y las conclusiones y recomendaciones de las Comisiones de Investigación, de trabajo coordinado con el Gobierno y de aquellas que se conformen con una finalidad específica y deban presentar informe dentro de un plazo

---

<sup>1</sup> Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjA4MDky/pdf>

prefijado. Las Comisiones Ordinarias también presentan informes para absolver consultas especializadas.

Los informes de las Comisiones Ordinarias emitiendo opinión sobre cualquier asunto que se les consulte, serán bien fundamentados, precisos y breves [...] [Énfasis agregado].

En atención a ello, esta Comisión emite la presente opinión consultiva:

### III. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

En cuanto al pedido específico que se desprende de lo solicitado por el señor congresista Pasión Neomías Dávila Atanacio sobre las modificaciones introducidas en la Ley 30003, Ley que regula el régimen especial de seguridad social para los trabajadores y Pensionistas Pesqueros, podemos identificar la siguiente pregunta, en base a la cual se desarrollará el análisis del presente informe:

- **El predictamen recaído en los proyectos 3032/2022-CR, 5623/2022-CR, 6380/2023-CR, 7068/2024-CR Y 7386/2023-CR, ¿propone la creación de un nuevo impuesto?**

### IV. MARCO NORMATIVO

#### a. Constitución Política del Perú

##### Principio de Legalidad

Artículo 74.- Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo. Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley.

El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio. Las leyes de presupuesto y los decretos de urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria. Las leyes

relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación.

No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo.

### **Restricciones en el Gasto Público**

Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo. En cualquier otro caso, las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas. Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país.

#### **b. Ley 30003, Ley que regula el régimen especial de seguridad social para los trabajadores y pensionistas pesqueros**

## **V. ANÁLISIS DE LA CONSULTA**

### **5.1. Resumen del texto sustitutorio del predictamen**

En el predictamen recaído en los proyectos de ley 3032/2022-CR, 7386/2023-CR, y 7487/2023-CR, materia de consulta, se propone la modificación de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 18, 19, 23, 24, 31 y 32 de la Ley 30003, Ley que regula el régimen especial de seguridad social para los trabajadores y pensionistas pesqueros. En el predictamen se propone mejorar las condiciones pensionarias de los trabajadores sujetos al Régimen Especial de Seguridad Social para los Trabajadores y Pensionistas Pesqueros mediante el incremento del monto de las pensiones, la reducción de los requisitos para acceder a ellas, y la ampliación de la cobertura del régimen; esta es una finalidad plausible.

Conforme a la exposición de motivos del predictamen, se pretende lograr dicha finalidad, a través de la creación e incremento de tributos a cargo de las empresas del sector pesquero; en específico, se establece que los armadores de las embarcaciones asuman

la carga económica de esta modificación legislativa al imponerles nuevas obligaciones laborales-tributarias.

Entre las principales medidas que propone modificar el predictamen en la Ley 30003 se encuentran:

- Ampliar el ámbito de aplicación de la Ley 30003, incluyendo a los armadores que cuenten con embarcaciones de madera hasta 100 m<sup>3</sup>, con la finalidad de considerar a los trabajadores artesanales e independientes. **(Artículo 3).**
- Incrementar el aporte hecho por los armadores al Régimen Especial de Seguridad Social para los Trabajadores y Pensionistas Pesqueros (REP) de 5% a 8% del monto de la remuneración de los trabajadores, señalando que, corresponde al armador, bajo responsabilidad, retener y pagar sus aportes al REP. **(Artículo 9).**
- Modificar la moneda en la que los armadores de embarcaciones pesqueras de mayor escala realizan el aporte a favor del Fondo Extraordinario del Pescador (FEP): pasa de s/ 3.92 a US\$ 1.40 por tonelada métrica de recursos hidrobiológicos capturados y destinados al consumo humano indirecto o directo. **(Artículo 31).**
- Crear un aporte de US\$1.95 por cada tonelada métrica de pescado descargado en dichos establecimientos, a cargo de los titulares de los establecimientos industriales pesqueros para el consumo humano indirecto. **(Artículo 31).**
- Reducir los requisitos para obtener el derecho a una pensión de jubilación en el REP. Por ejemplo, los años de trabajo en pesca requeridos disminuyen de 25 a 20 años, las semanas contributivas requeridas durante el periodo de aportaciones disminuyen de 375 a 200, entre otros. **(Artículo 10).**
- Crear un aporte a cargo de las empresas industriales pesqueras equivalente al 0.75 % del precio *Free On Board* (FOB) de la tonelada de mercancía de harina de pescado exportado. **(Artículo 32).**
- Crear un aporte a cargo de las empresas industriales pesqueras equivalente al 0.25 % del precio FOB de la tonelada métrica de aceite de pescado exportado, adicional al aporte indicado en el punto anterior. **(Artículo 32).**
- Eliminar el tope máximo previsto de S/ 600 e incorporar los topes pensionarios del SNP. Con ello, un trabajador pescador recibirá una pensión de jubilación mínima de S/ 500.00 y máxima de S/ 893.00. **(Artículo 10).**

## 5.2. Sobre el régimen de la seguridad social

La seguridad social es un derecho previsto en los artículos 10 y 11 de la Constitución Política del Perú, estableciendo que “el Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida<sup>2</sup>”, y que “El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas<sup>3</sup>”.

El régimen de la seguridad social se rige por los principios de universalidad, que significa la extensión del ámbito de los beneficiarios a toda persona; de integridad, que le permite cubrir todas las contingencias sociales mediante acciones de prevención, reparación y recuperación, de solidaridad, que obliga a todos a cooperar con el cumplimiento de sus objetivos, abonando la proporcionalidad entre aportes y beneficios; de unidad en sentido orgánico y estructural; y de internacionalidad, referida a la adecuación a un sistema unitario internacional.<sup>4</sup>

Otra característica de este derecho es que es de naturaleza progresiva, lo que implica que su implementación debe guardar relación directa con las posibilidades presupuestarias, suponiendo una verdadera función de aparato estatal, garantizar la seguridad social de acuerdo con las posibilidades financieras del Estado, esto significa que, los Estados deben establecer una vía normativa de presupuestos para que se cumpla progresivamente con el acceso a la seguridad social<sup>5</sup>.

De lo descrito se puede concluir que, la seguridad social se rige por los principios de solidaridad y progresividad, lo que supone que, el Estado debe proporcionar los mecanismos necesarios para lograr, progresivamente mayor cobertura pensionaria, para más personas y con pensiones dignas.

Cabe destacar que, sobre la seguridad social como derecho de carácter progresivo, existen además tratados internacionales que consagran este derecho. Así tenemos que el artículo 26° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prescribe:

---

<sup>2</sup> Constitución Política del Perú, artículo 10.

<sup>3</sup> Constitución Política del Perú, artículo 11.

<sup>4</sup> Kresalja, Baldo y Ochoa, César, Derecho Constitucional Económico, Fondo editorial PUCP, 2009, p. 579).

<sup>5</sup> Tribunal Constitucional. Sentencia del 13 de diciembre de 2011, recaída en el expediente 02835-2010-PA/TC.

Artículo 26. Desarrollo Progresivo. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados<sup>6</sup>.

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el instrumento más relevante sobre la seguridad social y progresividad en el Sistema Universal de Derechos Humanos, establece lo siguiente:

“Artículo 2.- Cada uno de los Estados Parte en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas<sup>7</sup>”.

Por otro lado, en el artículo 9° del Protocolo de San Salvador se reconoce el derecho a la seguridad social y se señala que:

“toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtenerlos medios para llevar una vida digna y decorosa (...)”<sup>8</sup>,

En concordancia, a lo descrito en el artículo 1° se establece que:

“Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de

---

<sup>6</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 26.

<sup>7</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 2.

<sup>8</sup> Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Protocolo de San Salvador. Artículo 9.

desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo<sup>9</sup>.”

Por otro lado, respecto del principio de solidaridad, en relación con el derecho a la pensión, el Tribunal Constitucional sostuvo que:

“[...] el principio de solidaridad, directamente relacionado con la naturaleza misma del Estado Social y Democrático de Derecho, está en la base misma de nuestro sistema jurídico, que ha puesto al hombre y no a la empresa ni a la economía, en el punto central de su ethos organizativo. Así, el Constituyente, al establecer en el artículo 1 ° de la Constitución Política, que “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”, ha dejado un mensaje claro para las generaciones futuras; por ello, tanto el Estado como la sociedad se organizan y toman sus decisiones teniendo como centro al ser humano. Cuando entran en conflicto la generación lucrativa o la mayor rentabilidad de ciertos grupos económicos con el bienestar colectivo o la defensa de los bienes que resultan indispensables para que la vida humana siga desarrollándose, la interpretación que de la Constitución se haga debe preferir el bienestar de todos y la preservación de la especie [...] [Énfasis agregado]”<sup>10</sup>.

Ahora bien, en el caso específico, del régimen del pescador, el Tribunal Constitucional sostuvo que: “la solidaridad juega un papel preponderante ante regímenes *sui generis* como es el caso del trabajador pescador<sup>11</sup>”.

De lo expuesto se aprecian las características esenciales del derecho a la seguridad social y el por qué se justificaría la creación de aportes en esta materia, en atención al principio de solidaridad.

### 5.3. Análisis de las disposiciones constitucionales en materia tributaria

#### A) Clases de tributos en el Perú

<sup>9</sup> Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Protocolo de San Salvador. Artículo 1.

<sup>10</sup> Tribunal Constitucional, Sentencia de fecha 1 de abril de 2005, recaída en el Expediente 0048-2004-AI/TC, Fundamento jurídico 31.

<sup>11</sup> Tribunal Constitucional. Sentencia del 13 de diciembre de 2011, recaída en el expediente 02835-2010-PA/TC. Fundamento jurídico 13.

De lo descrito se evidencia que, el predictamen recaído en los proyectos de ley 3032/2022-CR, 7386/2023-CR, 7487/2023-CR propone incrementar los montos de los aportes que las empresas del sector pesquero vienen pagando al REP y al FEP, la creación de nuevos aportes para los establecimientos industriales pesqueros, e imponer un impuesto sobre los precios FOB sobre las toneladas métricas de exportación de harina y aceite de pescado.

Corresponde ahora desarrollar el régimen tributario en la Constitución Política de 1993; respecto a la creación de tributos y a los límites de la actividad del Congreso en materia presupuestal y tributaria y determinar si estamos frente a la creación de nuevos tributos y, de ser el caso, si es que estos han sido creados de conformidad con los principios constitucionales que rigen en régimen tributario en el Perú.

En específico, se consulta si la propuesta de creación de los aportes a cargo de las empresas pesqueras serían un impuesto, a tal efecto se recuerda que, se considera necesario recordar las definiciones y clasificación de los impuestos, conforme a lo previsto en el Código Tributario<sup>12</sup>, para identificar que el impuesto es un tipo de tributo con características determinadas:

**Cuadro 01**

**Clasificación de tributos en el Perú**

Tributo	Definición
Impuesto:	Es el tributo cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa en favor del contribuyente por parte del Estado
Tasas	Vinculadas a servicios específicos, este tipo de tributo tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente, entre estos tenemos los arbitrios, derechos, licencias.
Contribuciones	Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales, están generalmente asociadas a obras o servicios que benefician directamente al contribuyente.

<sup>12</sup> Texto Único Ordenado del Código Tributario. Decreto Supremo N.º 133-2013-EF. Artículo II. Ámbito de Aplicación.

	Las contribuciones se fundamentan en el principio de equidad y beneficio, los cuales establecen que quienes se benefician de una obra o servicio deben contribuir a su financiamiento.
--	--

Fuente: Artículo II del TUO del Código Tributario

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento CR. 2024-2025.

En tal sentido, se puede concluir que un impuesto es un tributo, de naturaleza fiscal que implica realizar un aporte que no tiene una contrapartida en favor del contribuyente, a diferencia del pago de tasas y derechos. En el presente caso, como se desarrollará más adelante, los aportes incluidos en la propuesta no son de naturaleza fiscal, sino que tienen fines predeterminados, en este caso contribuir a la seguridad social de los pescadores; por tanto, a criterio de esta Comisión, no constituyen impuesto, conforme a lo previsto en la legislación nacional.

Esta distinción inicial es importante para dar respuesta a la consulta realizada, y a la vez, para analizar, si la creación de estos aportes se adecua a los límites constitucionales en materia tributaria.

## **B) Tributos parafiscales**

A criterio de esta Comisión, una vez aclarado que en el presente caso no nos encontramos frente a un impuesto, sino a un tributo cuyos fondos de recaudación tienen como destino exclusivo ciertos fines previamente determinados. Específicamente, nos encontramos frente a una contribución especial al Fondo Previsional de los pescadores<sup>13</sup>.

En la doctrina a este tipo de tributos se les denomina “parafiscales”, desde el punto de vista del derecho constitucional, los tributos parafiscales se fundamentan en los principios de solidaridad y redistribución.

Este tipo de tributos se caracteriza porque su recaudación no constituye ingreso del Tesoro Público, por estar afectados al sostenimiento exclusivo de determinados entes

---

<sup>13</sup> Término utilizado en la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 01473-2009-AA y Sentencia de fecha 13 de diciembre de 2011, recaída en el Expediente N 02835-2010-PA/TC.

estatales con autonomía propia o su recaudación se encuentra afectada a fines concretos.<sup>14</sup> A diferencia de los impuestos, estos tributos no ingresan al presupuesto general del Estado. Sino que se destinan a satisfacer necesidades sectoriales o gremiales.

Por otro lado, otra diferencia entre estos tributos parafiscales y los impuestos, radica en que en los tributos parafiscales hay una conexión tangible entre el contribuyente y los beneficiarios; es decir son beneficiarios identificables, mientras que en los impuestos no es posible establecer esta conexión.

Cabe destacar, que, el artículo 2, numeral 5 del “Código Tributario Modelo creado por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias”, de la cual el Perú forma parte a través de la SUNAT, que indica lo siguiente<sup>15</sup>:

“5. Se hace mención a los tributos parafiscales, como aquellos que constituyendo prestaciones exigidas coercitivamente, no reúnen la totalidad de los rasgos que definen las diversas especies tributarias, sea por su destinación específica a la realización de finalidades de interés público, o por tratarse de recursos que no ingresan al presupuesto general del Estado, o porque se establecen en beneficio de un determinado grupo de personas, o, en general, porque se apartan del régimen general de los tributos.

En la legislación nacional, podemos citar algunos ejemplos de estos tributos parafiscales, algunos de estos, pueden identificarse como tasas o contribuciones. Así tenemos:

- **Aportes a ESSALUD**, regulados mediante la ley N.º 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud<sup>16</sup>. Estos constituyen un tributo

---

<sup>14</sup> GAMBA VALEGA, César. Comentario al artículo 79 de la Constitución Política del Perú. En: Constitución Política Comentada. Gaceta Jurídica. P.993.

<sup>15</sup> Código Tributario Modelo creado por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Disponible en:  
[https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2015\\_Modelo\\_Codigo\\_Tributario\\_CIAT.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2015_Modelo_Codigo_Tributario_CIAT.pdf)

<sup>16</sup> Ley N.º 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud

**Artículo 7.- RECAUDACION.** Los aportes señalados en el artículo anterior tienen carácter de aportaciones de Seguridad Social. La recaudación, fiscalización y cobranza coactiva son realizadas por el IPSS, pudiendo

parafiscal destinado exclusivamente a financiar el sistema de seguridad social en salud.

- **Contribuciones al sistema de pensiones (ONP)**, que son los aportes realizados por quienes están afiliados al sistema nacional previsional. El destino específico de estos aportes es el de financiar las jubilaciones, lo que refuerza el carácter solidario y redistributivo.
- **Cuotas gremiales:** Estas son contribuciones obligatorias impuestas a ciertos sectores económicos o profesionales, como colegios de abogados o ingenieros. Aunque no son administradas por el Estado, su carácter obligatorio y su finalidad específica las incluyen dentro del ámbito de los tributos parafiscales.

Se puede concluir que los aportes contenidos en el predictamen bajo análisis, constituyen una cuota de naturaleza gremial; es decir una contribución parafiscal.

### C) Creación de los tributos parafiscales en el Perú

Recordemos que el artículo 74 de la Constitución establece que: “Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo”; al mismo tiempo, el artículo 79 prescribe que: “no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo”. Cabe precisar que, el régimen tributario contenido en nuestra Norma Fundamental, hace referencia a los principios de legalidad, igualdad, capacidad contributiva, no confiscatoriedad y respeto a los derechos fundamentales, que deben inspirar la creación y administración de tributos en el Perú.

Al respecto, el Tribunal Constitucional en la sentencia de fecha 1 de abril de 2005, recaída en el expediente 0048-2004-AI/TC, ha establecido lo siguiente:

“49. Cuando el Estado interviene en materia económica a través de la creación de tributos, su actuación se encuentra sujeta al respeto de los principios constitucionales establecidos en el artículo 74° de nuestra Constitución (principios de legalidad, igualdad, capacidad contributiva, no confiscatoriedad y respeto a los derechos fundamentales). Ello no quiere decir, claro está, que si una exigencia económica -como la regalía minera-

---

este delegar tales funciones, en forma total o parcial, en entidades públicas o privadas. Los reglamentos establecen los plazos y procedimientos pertinentes.

no reviste cariz tributario, el legislador quede habilitado para establecerla sin ningún parámetro de objetividad y razonabilidad.

La intervención del Estado se considera como legítima y acorde con la Constitución, cuando es producto de una medida razonable y adecuada a los fines de las políticas que se persiguen. Es necesario, en consecuencia, que dicha medida no transgreda los derechos fundamentales de las personas o, en todo caso, que dicha afectación se lleve a cabo bajo cánones de razonabilidad y proporcionalidad<sup>17</sup>.

En efecto, en el predictamen bajo análisis, se puede identificar que, el Estado interviene en materia económica a través de la creación de aportes, como se aprecia del contenido de los artículos 31 y 32 del texto sustitutorio, y estos aportes, tributos parafiscales, conforme a la definición que se ha descrito precedentemente.

Es justamente a este supuesto al que se refiere la Constitución Política de 1993, cuando en el artículo 79 alude a “tributos con fines predeterminados”, denominados también “tributos parafiscales” o las “exacciones parafiscales”. Esta disposición prohíbe al Congreso de la República que los apruebe sin mediar una previa solicitud de parte del Poder Ejecutivo.

Cabe destacar que, aunque estos “tributos parafiscales” se encuentren afectados a un fin específico, esto no significa que no se hallen sometidos a los principios tributarios, pues como cualquier otro tributo, su regulación y establecimiento se encuentra sometido a la Constitución, y en especial, a los principios tributarios recogidos en el artículo 74, así como los que se derivan de aquellos<sup>18</sup>.

Ahora bien, de la lectura del artículo 79 de la Constitución Política del Perú, pareciera que, el constituyente ha pretendido establecer un requisito adicional de carácter formal para la aprobación de un tributo parafiscal, indicando que la iniciativa de su creación no puede provenir del propio Congreso de la República, sino de una solicitud del Poder Ejecutivo (específicamente, del Ministerio de Economía y Finanzas, por ser el sector correspondiente).

---

<sup>17</sup> Tribunal Constitucional. sentencia de fecha 1 de abril de 2005, recaída en el expediente 0048-2004-AI/TC. Fundamento Jurídico 49.

<sup>18</sup> Cfr. Idem.

Al respecto, el Tribunal Constitucional en distinta jurisprudencia ha señalado que, la lectura del artículo 79 debe hacerse de manera conjunta con el artículo 74 de la Norma Fundamental. Así en la sentencia recaída en el expediente 01473-2009-AA, se pronunció en los siguientes términos:

“30. En cuanto a la presunta vulneración del principio de competencia en materia tributaria, la lectura de la Constitución debe ser conjunta tratándose del análisis de los artículos 74º y 79º, cuya vulneración ha sido alegada por las empresas demandantes, entendiéndose que cuando la norma establece que el Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, se está refiriendo únicamente a los impuestos, situación que se relativiza tratándose de otro tipo de exacciones como sería el caso de la contribución especial al Fondo Previsional de los hombres de mar; por ello, no se ha vulnerado este principio<sup>19</sup>”. [Énfasis agregado].

Del mismo modo, la sentencia recaída en el expediente 02835-2010-PA/TC, el Tribunal replicó los argumentos señalando que:

“29. En cuanto a la presunta vulneración del principio de competencia en materia tributaria, la lectura de la Constitución debe ser conjunta tratándose del análisis de los artículos 74º y 79º, cuya vulneración ha sido alegada por las empresas demandantes, entendiéndose que cuando la norma establece que el Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, se está refiriendo únicamente a los impuestos, situación que se relativiza tratándose de otro tipo de exacciones, como sería el caso de la contribución especial al Fondo Previsional de los pescadores; por ello, no se ha vulnerado este principio<sup>20</sup>” [Énfasis agregado].

Cabe destacar que, estos pronunciamientos están referidos a los aportes previsionales en beneficio de los pescadores, de manera muy similar a los aportes que se proponen ampliar y crear en el texto del predictamen bajo análisis.

Adicionalmente, en jurisprudencia más reciente, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de la Ley 29741, ley que crea el Fondo

---

<sup>19</sup> Tribunal Constitucional, Sentencia de fecha 28 de enero del 2010, recaída en el Expediente 01473-2009-AA. Fundamento jurídico 30.

<sup>20</sup> Tribunal Constitucional, Sentencia de fecha 13 de diciembre de 2011, recaída en el Expediente N 02835-2010-PA/TC. Fundamento jurídico 29.

Complementario de Jubilación Minera, Metalúrgica y Siderúrgica, al respecto el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente<sup>21</sup>:

42. Por tanto, este Colegiado no comparte la posición de los demandantes, cuando afirman que el aporte empresarial constituye una carga inconstitucional que vulnera su derecho de propiedad, pues, las limitaciones que se establecen al derecho de propiedad en función al bien común, es admitida; además, porque como se dijo en el fundamento 16 de esta sentencia, el artículo 66 de la Constitución señala que los recursos naturales son patrimonio de la Nación, lo cual implica que su explotación no puede ser separada del interés general, por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de todas las generaciones y los beneficios derivados de su utilización deben alcanzar a la Nación; por ende, se proscribire su exclusivo y particular goce.

43. Por lo expuesto, queda claro entonces que la creación del fondo complementario constituido por un lado con el aporte empresarial, resulta razonable, pues se dirige a beneficiar a un sector que se encuentran en especial vulnerabilidad y merece un tratamiento diferenciado de su derecho universal y progresivo a la seguridad social; asimismo es proporcional, en tanto el aprovechamiento de los recursos naturales (renovables y no renovables) no puede ser separada del interés general, por lo que corresponde al Estado adoptar medidas como la que se cuestiona en este proceso.

De lo expuesto puede colegirse que la creación de aportes a cargo de las empresas, con fines previsionales especiales, para favorecer a los trabajadores pescadores, no es *per se*, lesivo de lo previsto en el artículo 79 de la Constitución Política de 1993. No obstante, corresponde ahora evaluar si la creación de este tributo “parafiscal”, vulnera algún principio constitucional que rige nuestro régimen tributario.

#### **5.4. Sobre el carácter confiscatorio del tributo**

Una vez superado el cuestionamiento sobre la posibilidad de intervención del Estado a través la creación de aportes con fines específicos, corresponde ahora analizar si la intervención del Estado se considera legítima y acorde con la Constitución. Para llegar a esta conclusión se debe analizar si es producto de una medida razonable y adecuada a los fines de las políticas que se persiguen. Es necesario verificar que dicha medida no

---

<sup>21</sup> Tribunal Constitucional. Sentencia de fecha 12 de enero de 2021. Expediente N.º06788-2015-AA/TC. Fundamentos jurídicos 42 y 43.

transgrede los derechos fundamentales de las personas o, en todo caso, que dicha afectación sea razonable y proporcional.

La propuesta normativa plantea la creación de tres aportes nuevos:

- (i) Creación de aporte de US\$ 1,95 por cada TM de pescado descargado, para establecimientos industriales pesqueros para consumo humano indirecto.
- (ii) Creación de aporte de 0.75% del precio FOB de la TM de harina de pescado exportado.
- (iii) Creación de aporte de 0.25% del precio FOB de la TM de aceite de pescado exportado.

Sobre el particular, si bien podría alegarse que la creación de los aportes por los que se consulta constituye un tributo adicional a las obligaciones tributarias que vienen soportando las empresas pesqueras, lo cual, prima facie, podría generar una carga tributaria inconstitucional por vulnerar el derecho a la propiedad y el principio de no confiscatoriedad.

No obstante, se debe recordar que el hecho de gravar una misma actividad (pesca) con tributos y aportes parafiscales no es confiscatoria en sí misma<sup>22</sup>, pues debe acreditarse la real afectación del patrimonio empresarial y de su capacidad contributiva.

En tal sentido, si bien actualmente, el sector pesquero industrial realiza diversos aportes de naturaleza tributaria, como el pago por los derechos de pesca (impuesto por la extracción de recursos hidrobiológicos), los aportes extraordinarios como el pago por seguimiento satelital, y el pago del programa de control y vigilancia. De forma complementaria, las empresas de este sector también están obligadas a contribuir al sostenimiento de la seguridad social y pensiones del régimen especial pesquero. La Ley N° 30003 desarrolla en sus artículos 9 y 31 los aportes complementarios a la pensión individual de los trabajadores del régimen pesquero y los aportes extraordinarios para el FEP. Sobre dichos aportes, cabe precisar que las empresas pesqueras aportan el 5% del monto de la remuneración asegurable de cada uno de los trabajadores pesqueros,

---

<sup>22</sup> Tribunal Constitucional. Sentencia de fecha 12 de enero de 2021. Expediente N.º06788-2015-AA/TC. Argumentos del Primer Juzgado Constitucional con Subespecialidad en Temas Tributarios y Aduaneros e Indecopi de Lima, con fecha 22 de diciembre de 2014.

que junto con el 8% a cargo de los propios trabajadores, desde el año 2014 hasta el 2022 han configurado un total de S/ 231 millones en ingresos al FEP, según la información de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) en los Informes N°000149-2023-OPGONP y N°000188-2023-OPGONP<sup>23</sup>.

Es pertinente recordar que el principio de no confiscatoriedad tiene como finalidad garantizar que la ley tributaria no afecte desproporcional e irrazonablemente el patrimonio de los contribuyentes, y no se puede emitir un juicio de esa naturaleza, máxime si el texto contenido en el predictamen aún no ha surtido efectos, y no se ha podido determinar que sea manifiestamente lesivo a los derechos de las empresas afectadas.

En efecto, la actividad pesquera ha sido gravada con impuestos, que constituyen tributos de naturaleza fiscal y además, se le están imponiendo cargas parafiscales, constituidas por aportes de naturaleza previsional, esto no significa, *prima facie* que estos aportes sean confiscatorios. A criterio de esta Comisión, estas cargas podrían tener carácter confiscatorio, si es que se verifica que ocasiona una afectación en el derecho de propiedad y en la capacidad contributiva de los contribuyentes; esto es si se trata de una medida no razonable. En el presente caso, no se puede demostrar que, la imposición propuesta en el predictamen genere un impacto excesivo en el patrimonio de las empresas pesqueras en razón que no se cuenta con la información o documentación para dicho análisis; más aún si en el texto del predictamen este punto no se ha desarrollado de manera amplia y completa.

## VI. CONCLUSIÓN

La propuesta del texto sustitutorio contenido en el predictamen materia de consulta recaído en los proyectos 3032/2022-CR, 5623/2022-CR, 6380/2023-CR, 7068/2024-CR y 7386/2023-CR —a la fecha del presente informe convertido en dictamen— no contiene la creación de un nuevo impuesto; no obstante los aportes que se proponen en los artículos 9, 31 y 32, de conformidad con la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional<sup>24</sup>, constituyen contribuciones parafiscales con fines previsionales.

<sup>23</sup> Cfr. Informe sobre el análisis del Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3032/2022- CR, 7386/2023-CR, 7487/2023-CR, de fecha 28 de agosto de 2024. Estudio Vinatea - Toyama.

<sup>24</sup> De acuerdo a lo mencionado por el Tribunal Constitucional, en la sentencia de fecha 28 de enero del 2010, recaída en el Expediente 01473-2009-AA y la sentencia de fecha 13 de diciembre de 2011, recaída en el Expediente N 02835-2010-PA/TC.

## VII. RECOMENDACIÓN

En la oportunidad que sea debatida en el pleno del Congreso de la República la propuesta contenida en el dictamen recaído en los proyectos 3032/2022-CR, 5623/2022-CR, 6380/2023-CR, 7068/2024-CR y 7386/2023-CR, se tenga en consideración el análisis respecto de los aspectos relacionados con la no confiscatoriedad de los aportes cuya creación se proponen, en razón que no han sido abordados con la suficiente claridad y amplitud en el desarrollo del dictamen ni tampoco se advierten del análisis costo-beneficio.

La presente opinión consultiva fue aprobada por **MAYORÍA** en la Novena Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 26 de noviembre de 2024, con el voto a **favor** de los congresistas: Rospigliosi Capurro, Fernando Miguel; Aragón Carreño, Luis Ángel; Moyano Delgado, Martha Lupe; Alegría García, Arturo; Lizarzaburu Lizarzaburu Juan Carlos Martín; Elías Ávalos, José Luis; Calle Lobatón, Digna; Juárez Calle, Heidy Lisbeth; Luna Gálvez, José León; Cerrón Rojas, Waldemar José; Balcázar Zelada, José María; Mita Alanoca, Isaac; Muñante Barrios, Alejandro; Herrera Medina, Noelia Rossvith; Soto Palacios, Wilson; Paredes Gonzáles, Alex Antonio; Cutipa Ccama Víctor Raúl; Chacón Trujillo, Nilza Merly, congresista accesitaria, en reemplazo del congresista Aguinaga Recuenco, Alejandro Aurelio; con el voto en **contra** de los congresistas: Williams Zapata, José Daniel; Tudela Gutiérrez, Adriana Josefina; Cavero Alva, Alejandro Enrique; Morante Figari, Jorge Alberto; con el voto en **abstención** del congresista: Valer Pinto, Héctor.

Dese cuenta.  
Sala de sesiones  
Lima, 26 de noviembre de 2024.

**FERNANDO MIGUEL ROSPIGLIOSI CAPURRO**  
Presidente  
Comisión de Constitución y Reglamento



## Comisión de Constitución y Reglamento

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y  
de la conmemoración de las Heroicas Batallas de Junín y Ayacucho”*



## Comisión de Constitución y Reglamento

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y  
de la conmemoración de las Heroicas Batallas de Junín y Ayacucho”*